

Nefndasvið Alþingis
 b.t. atvinnuveganefndar Alþingis
 Austurstræti 8-10
 150 Reykjavík

Reykjavík, 27. maí 2016

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum, búnaðarlögum og tollalögum (búvörusamningar, búnaðarlagasamningur), 680. mál.

Félag atvinnurekenda vísar til frumvarps til laga um breytingu á búvörulögum, búnaðarlögum og tollalögum, sem lagt er fram í framhaldi af gerð búvörusamninga fyrr á árinu. Málið er á þingskjali 1108.

Bændur eru atvinnurekendur

FA telur umræðu um búvörusamningana og viðbrögð stjórnvalda við gagnrýni á þá hafa verið að mörgu leyti á villigötum. Þannig er félagið algjörlega ósammála því sem meðal annars kom fram í máli Sigmundar Davíðs Gunnlaugssonar fyrrverandi forsætisráðherra er samningarnir við bændur voru nýgerðir, að þeir séu með einhverjum hætti sambærilegir kjarasamningum, þar sem ríkið semur um kaup og kjör við starfsmenn sína. Með því er gefið í skyn að bændur séu ríkisstarfsmenn. Það eru þeir auðvitað ekki. Bændur eru sjálfstæðir atvinnurekendur og sjálfsagt er að aðrir atvinnurekendur, neytendur og skattgreiðendur hafi skoðun á því hvernig farið er með þá gífurlegu fjármuni sem varið er í stuðning við fyrirtæki í þessari einu atvinnugrein, ýmist með beinum fjárframlögum skattgreiðenda eða óbeint með tollvernd. Þess má jafnframt geta að atvinnurekendum í öðrum geirum gefst ekki færi á að semja við ríkið um starfsskilyrði sín með sambærilegum hætti.

Tillögur samráðsvettvangsins

FA tók þátt í óformlegum hópi nokkurra hagsmunasamtaka sem í byrjun ársins leitaðist við að koma sjónarmiðum atvinnurekenda, neytenda og skattgreiðenda á framfæri við stjórnvöld og forystu Bændasamtakanna til að leitast við að tryggja að sem flestra hagsmuna yrði gætt og að jafnframt gæti náðst sem breiðust samstaða um samningsniðurstöðuna. Hópurinn lagði fyrir landbúnaðarráðherra, fjármálaráðherra og forystu BÍ minnisblað með áherslum sínum, sem að langmestu leyti eru samhljóða þeim tillögum um endurbætur á landbúnaðarkerfinu sem fram hafa komið á Samráðsvettvangi um aukna hagsæld (sjá fylgiskjal).

Í þessum tillögum felst aðallega tvennt:

- Styrkjakerfi landbúnaðarins verði breytt, þannig að niðurgreiðslur færast frá sértækum búgreinastuðningi í átt til almennari jarðræktarstuðnings, sem verði undirstaða styrkjakerfisins. Þannig skipti ríkið sér ekki af því hvað bændur framleiða, heldur hvetji til ræktunar lands. Sérstök stuðningskerfi verði áfram til fyrir stakar búgreinar, en í smærri mynd.

Stóraukinn fjárfestingarstuðningur auki nýsköpun og nýliðun og stuðningur við lífræna ræktun aukist.

- Stuðlað verði að samkeppni á búvörumarkaði með því að lækka almenna tolla á búvörum um 50%. Innfluttar vörur skapi þannig samkeppnislegt aðhald gagnvart innlendri framleiðslu. Þetta stuðlar að samkeppnishæfari landbúnaði og lækkandi verði til neytenda. Auk þess verði tollar afnumdir alveg af alifugla- og svínakjöti og á vörum sem ekki keppa við innlenda framleiðslu.

Litlar breytingar, ekkert samráð

Óhætt er að segja að þessar tillögur hafi hvergi nærri náð fram að ganga í búvörusamningunum sem nú liggja fyrir. Hvað varðar breytingar á beinum styrkjum eru stigin skref í átt til þess að auka t.d. jarðræktarstyrki og styrki til lífrænnar framleiðslu, en gengið er mun skemmra í þá átt en hefði mátt ætla fyrirfram og miklu styttra en flest nágrannaríki okkar hafa gert. Meginhluti stuðningsins er áfram tengdur framleiðslu tiltekinna afurða. Þær litlu breytingar sem verða gerast afskaplega hægt.

Ekkert er hróflað við almennum tollum á búvörur til lækkunar, heldur á þvert á móti að bæta í tollverndina hvað varðar sumar mjólkurvörur.

Að þessu sögðu er óhætt að draga þá ályktun að lítið sem ekkert var gert með tillögur samráðsvettvangsins við gerð búvörusamninganna; þar voru menn fastir í gömlu fari. Þegar Sigurður Ingi Jóhannsson, fyrrverandi landbúnaðarráðherra og núverandi forsætisráðherra, sagði í ræðustól Alþingis að haft hefði verið samráð við ýmsa aðila við gerð búvörusamninganna, þar með talið Félag atvinnurekenda, var það augljóslega útúrsnúningur. FA og fleiri samtök voru upplýst um stöðu mála í mjög grófum dráttum, en þeim ekki gefið tækifæri til að hafa nein áhrif á efni samninganna.

Dregur ESB-samningur stórlega úr tollvernd?

Vísað hefur verið til þess að nýlegur tollasamningur við Evrópusambandið muni draga stórlega úr tollvernd fyrir landbúnaðinn og það verði að skoðast í samhengi við búvörusamningana, ekki síst hinn langa samningstíma. Þær fullyrðingar dregur FA í efa, þótt félagið telji tollasamninginn jákvætt skref. Félagið bendir í því sambandi meðal annars á eftirtalin atriði:

1. Villandi framsetning var í fréttatilkynningu utanríkis- og atvinnuvegaráðuneyta um samninginn þar sem segir „...Ísland fellir niður tolla á yfir 340 nýjum tollskrárnúmerum.“ Þegar borin er saman núverandi tollskrá og listar þeir yfir tollskrárnúmer sem á samkvæmt samningnum að fella niður tollana af kemur annað í ljós. Um er að ræða 345 tollskrárnúmer en 244 þeirra eru þegar tollfrjáls. Þar er um að ræða til dæmis ýmsar sykurvörur, gerjaða drykki með lágu alkóhólinnihaldi og fóðurvörur, en allt skiptist þetta í mörg undirnúmer. Í raun er því aðeins verið að afnema tollana af 101 tollskrárnúmeri. Þar munar mest um pitsur, bökur og pasta, villibráð, kex og súkkulaði. Ekkert af þessum vörum er í beinni samkeppni við innlenda búvöruframleiðslu.

2. Ástæða er til að vekja athygli á því að þótt í tilkynningum stjórnvalda segi að „allir tollar á unnar landbúnaðarvörur [séu] felldir niður nema á jógúrt“, á það ekki við um vörur á borð við skinku, pylsur, kæfu og osta, sem í huga margra teljast unnar landbúnaðarvörur. Tollar á þessum vörum verða áfram háir.
3. Tollfrjálsir innflutningskvótar á kjöti og ostum samkvæmt samkomulaginu verða aðeins á bilinu 10-16% af innanlandsneyslu á viðkomandi vörum og veita því innlendum landbúnaði takmarkaða samkeppni. Gera má ráð fyrir áframhaldandi hröðum vexti innanlandsneyslu, meðal annars vegna fjölgunar ferðamanna, og lækkar þetta hlutfall þá fljótt. Í eftirfarandi töflu má sjá hlutfall innflutningskvótanna af innanlandsneyslu viðkomandi vara eins og hún var 2011-2013.

Tegund	Núv. kvóti, tonn	Umsóknir 2014	Umsóknir 2015	Aukning 2014-15 í %	Nýr kvóti árið 2020	Meðalneysla 2011-2013	Hlutfall kvóta af neyslu
Naut	100	334	462	38%	696	4304	16,2%
Svín	200	615	798	30%	700	6102	11,5%
Alifuglar	200	820	1043	27%	1056	8245	12,8%
Ostar	100	207	306	48%	380	5723	10,6%

Heimildir: Atvinnuvegaráðuneytið, Hagstofa Íslands, utanríkisráðuneytið

4. Innflutningskvótum er áfram úthlutað með útboðsfyrirkomulagi, sem gerir að verkum að útboðsgjald, sem innflutningsfyrirtæki verða að greiða fyrir þá, étur upp hag neytenda af tollfrelsinu að verulegu eða jafnvel öllu leyti.
5. Samningurinn við ESB tekur aðeins til 28 ríkja af 161 aðildarríki Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO). Áfram gilda ofurtollar gagnvart búvöruinnflutningi frá ýmsum helstu útflytjendum búvöru á heimsvísu, til dæmis Bandaríkjunum, Suður-Ameríkuríkjum og Ástralíu og Nýja Sjálandi. Tollkvótar samkvæmt WTO-samningnum eru miðaðir við innanlandsneyslu eins og hún var á árunum 1986-1988 og veita í flestum tilvikum innlendum landbúnaði litla sem enga samkeppni.
6. Ýmsir tollar í viðskiptum við ríki ESB verða áfram gífurlega háir, jafnvel þótt samið hafi verið um að lækka þá. Þannig verður áfram 46% tollur á frönskum kartöflum, en er nú 76%. Þá lækka tollar á til dæmis smjöri og jógúrt ekki neitt.

Ekkert gert með umbótatillögur um mjólkurmarkaðinn

Landbúnaðarráðherranum og forystumönnum Bændasamtakanna verður tíðrætt um þá niðurstöðu úttektar Hagfræðistofnunar Íslands á mjólkurmarkaðnum, sem út kom í fyrra, að sameiningar mjólkursamlaga hafi skilað hagræðingu og lægra verði. Þeir skauta hins vegar framhjá öðrum niðurstöðum og tillögum Hagfræðistofnunar, til dæmis þessum:

- Inngrip hins opinbera leiða til þess að verð mjólkurvara er hærra en ella og innflutningur og neysla minni.
- Stuðningur ríkisins og neytenda við mjólkurframleiðslu var um átta milljarðar króna á ári 2011-2013.

- Þjóðhagslegur kostnaður eða allratap vegna stuðnings ríkisins við kúabændur er á bilinu 1,5 til 4 milljarðar króna á ári. Þetta er kostnaður neytenda og skattgreiðenda umfram ábata þeirra sem njóta góðs af stuðningskerfinu.
- *Tollar verði lækkaðir svo framleiðsla grannlandanna verði samkeppnisfær við íslenskar mjólkurafurðir hér á landi.*
- *Opinbert heildsöluverð á mjólkurvörum verði aflagt.*
- *Undanþágur mjólkurvinnslufyrirtækja frá samkeppnislögum verði felldar úr gildi.*
- *Í stað greiðslumarks komi styrkir sem verði miðaðir við fjölda nautgripa og heyfeng, að ákveðnu marki, eða hreinir búsetustyrkir. Greiðslumark (kvóti) verði aflagt.*

Þegar samningsákvæðin um framleiðslu mjólkur eru skoðuð er augljóst að lítið mark hefur verið tekið á Hagfræðistofnun, sem vann þó skýrslu sína fyrir Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið. Og þegar tekið er fram í greinargerð frumvarpsins að skýrsla Hagfræðistofnunar sé eitt þeirra plaggja sem liggja samningunum til grundvallar er það beinlínis villandi. Afnáam greiðslumarks mun taka mörg ár, verði kvótakerfið yfirleitt afnumið, og áfram verða greiddir framleiðslutengdir styrkir að stærstum hluta. Lítil hluti stuðningsins færast yfir í önnur og síður markaðstruflandi form. Opinber verðlagning mjólkur er aflögð en ríkisvaldið mun engu að síður hafa eftirlit með og afskipti af verðlagningu.

Samkeppnishömlur festar í sessi

Ástæða er til að ræða sérstaklega 12. grein samningsins um starfsskilyrði nautgriparæktar, en í henni felst að mati FA að núverandi einokunarstaða Mjólkursamsölnunar og Kaupfélags Skagfirðinga er fest í sessi, svo og undanþága mjólkuriðnaðarins frá samkeppnislögum. Þetta fer þvert á tilmæli Samkeppniseftirlitsins, sem árum saman hefur lagt til að undanþágan verði afnumin og Mjólkursamsölnunni skipt upp í smærri fyrirtæki.

Samkeppnislög nr. 44/2005 eru almenn lög og hefur verið byggt á að skýr sérákvæði búvörulaga nr. 99/1993 gangi frammar ákvæðum samkeppnislaga ef ákvæðin stangast á. Hins vegar telur Félag atvinnurekenda að túlka verði heimildarákvæði búvörulaga í samræmi við samkeppnislög og markmið þeirra og skýra þröngt þau ákvæði búvörulaga sem fela í sér undantekningar frá meginreglunni um virka samkeppni í viðskiptum. Það sama hljóti að gilda um samninga sem eru gerðir á grundvelli heimildarákvæða búvörulaga. Að mati FA fer umræddur samningur, þá fyrst og fremst 12. og 13. gr. hans, í bága við markmið og einstök ákvæði samkeppnislaga.

Í 12. gr. umrædds samnings er það sérstaklega heimilað að afurðastöðvar geti verðlagt mjólk til framleiðenda og ákvarðað heildsöluverð á mjólkurafurðum. Afdráttarlaust bann við verðsamráði fyrirtækja og samstilltum aðgerðum er að finna í 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 sem og 53. gr. EES samningsins sbr. lög nr. 2/1993. Þá er í 12. gr. samkeppnislaga lagt bann við því að samtök fyrirtækja ákveði samkeppnishömlur eða hvetji til hindrana. Ákvæði samningsins er hvað þetta varðar beinlínis í andstöðu við ákvæði settra laga. Það

er ekki á valdi ráðherra að afnema eða undanþiggja aðila frá ákvæðum laga. Sér í lagi ekki að heimila brot sem að öðrum kosti væru refsiverð.

Samkvæmt 13. gr. samningsins er tekið fram að íslenska ríkið semji við einkaaðila um að leggja skatta á aðra einkaaðila sem eru í samkeppni við þann fyrrnefnda. Að mati FA felur ákvæðið í sér skýrar samkeppnishömlur sem eru til þess fallnar að raska samkeppni. Engin heimild er í búvörulögum til þess að semja með þessum hætti.

Yfirmaður samkeppnismála hjá Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) deildi þeirri afstöðu á opnum fundi Samkeppniseftirlitsins þann 18. febrúar, að ákveðnar mjólkurvörur væru innan samkeppnisréttarákvæða EES-samningsins, þar með talið banni við samráði. Ætla mætti að þessi yfirlýsing hefði haft í för með sér ítarlega skoðun á þessum málaflokki innan viðkomandi ráðuneyta. Degi síðar, þann 19. febrúar, var hins vegar skrifað undir nýjan búvörusamning þar sem verðsamráð og undanþága mjólkuriðnaðarins frá samkeppnislögum er fest í sessi.

FA benti á það í mars, fljótlega eftir undirritun samninganna, að þetta gæti þýtt að íslenska ríkið yrði skaðabótaskyld, yrði niðurstaða ESA sú að verðsamráð um þessar vörur væri ólöglegt. Við gerð frumvarpsins virðist hafa verið reynt að setja undir þann leka í 8. grein og 41. grein þess með því að undanskilja frá verðsamráðinu þær vörur sem falla undir gildissvið EES-samningsins. Ekki hefur tekist betur til við að skýra þetta í greinargerð frumvarpsins en svo að þar er öllu snúið á haus. Þar stendur: „Búvörur samkvæmt búvörulögum falla undir gildissvið EES- samningsins og um þær gilda því samkeppnisreglur samningsins. Búvörur sem falla undir bókun 3 við EES-samninginn falla ekki undir gildissvið samningsins og því gilda samkeppnisreglur EES-samningsins ekki um þær vörur.“ Þessu er einmitt öfugt farið.

Tollverndin færð til 1995 – fá neytendur líka leiðréttingu?

Þá er í 13. grein samningsins um starfsskilyrði nautgriparæktar kveðið á um að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra muni beita sér fyrir því að breyta magntollum á mjólkur- og undanrennudufti og ostum „til sama raunverðs og gildi í júní 1995.“

Mjólkur- og undanrennuduft er meðal annars notað til ostaframleiðslu, sælgætisframleiðslu og í ýmsum öðrum matvælaiðnaði. Eini framleiðandi þess hér á landi er Mjólkursamsalan. Tímunkturinn 1995 er valinn vegna þess að þá tók samningur Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO), öðru nafni GATT-samningurinn, gildi á Íslandi. Fram að því hafði einfaldlega verið bannað að flytja inn ýmsar búvörur en með gildistöku samningsins var það ekki lengur heimilt. Í stað innflutningsbannsins komu því ofurtollar, nógu háir til að engum manni dytti í hug að reyna að flytja inn viðkomandi búvörur. Jafnframt voru í samningnum ákvæði um að stjórnvöld yrðu að leyfa innflutning á takmörkuðu magni af búvörum á lægri tollum, svokallaða tollkvóta, svo að íslenskur landbúnaður fengi einhverja samkeppni.

Ofurtollunum er alla jafna skipt í 30% verðtoll, sem leggst ofan á innflutningsverð vörunnar, og svo magntoll, fasta krónutölu á kíló. Vegna mikillar rýrnunar íslensku krónunnar frá 1995 og tilheyrandi verðbólgu hafa magntollarnir rýrnað að raungildi. Hagsmunaaðilar í landbúnaði hafa nú áhyggjur af að með áframhaldandi rýrnun krónunnar gæti einn daginn farið að borga sig að flytja inn vörur og greiða almennu tollana. Þessi ákvæði búvörusamningsins eiga að stoppa í gatið sem menn óttast að gæti komið í tollmúrana.

Þessi grein búvörusamninganna og samsvarandi ákvæði í frumvarpinu munu bitna á hagsmunum fyrirtækja og neytenda í landinu. Skoðum fyrst tollana á ostum. Mest af ostainnflutningi undanfarin ár hefur farið fram á tollkvótum á lægri eða engum tollum, samkvæmt samningum við WTO eða Evrópusambandið. Stjórnvöld hafa kosið að úthluta þessum kvótum með uppboði. Verð kvótanna hefur farið sífelld hækkandi undanfarin ár. Með því að almennur tollur á osti hækkar, myndast hvati fyrir innflytjendur að bjóða enn herra í tollkvótana. Þessi aðgerð leiðir því án vafa til verðhækkana á innfluttum osti. Í skjóli þess geta innlendir framleiðendur haldið verðinu á sinni vöru herra en ella.

Hvað varðar innflutning á mjólkur- og undanrennudufti bitnar tollahækkunin fyrst og fremst á innlendum matvælaframleiðslufyrirtækjum, sem eiga ekki þann kost að kaupa aðföng á alþjóðlegum markaði eins og keppinautar þeirra í öðrum ríkjum eiga oft kost á, heldur er þeim ýtt enn rækilegar í fang eina innlenda framleiðandans, sem selur framleiðslu sína miklu herra verði en fengist á heimsmarkaði. Afleiðingin er sú sama; herra verð á afurðum þessara fyrirtækja. Í hópi þeirra eru til dæmis fyrirtæki sem framleiða osta í samkeppni við Mjólkursamsöluna og áhrifin eru þá þau að MS getur einnig haldið sínu verði herra en ella.

FA hefur leyft sér að spyrja hvort neytendur fái líka leiðréttingu, fyrst verið er að miða við gildistöku WTO-samningsins hér á landi. Samkvæmt samningnum var leyft að flytja inn allt að 5% innanlandsneyslu á ýmsum búvörum og var þá miðað við neysluna eins og hún var á árunum 1986-1988. Þetta neysluviðmið hefur ekkert breyst frá því WTO-samningurinn tók gildi – það er enn leyft að flytja inn 5% neyslunnar eins og hún var á þessu tímabili. Ef á að uppreikna tollverndina fyrir innlenda framleiðendur mjólkurvara, er þá ekki sanngjarnt að uppreikna líka innflutningsheimildirnar í þágu neytenda? Það myndi til dæmis þýða að leyfa yrði innflutning á tæplega 300 tonnum af ostum á lægri tollum, miðað við núverandi innanlandsneyslu, í stað rúmlega 100 tonna, sem eru miðuð við neysluna fyrir nærri 30 árum. Á eftirfarandi töflu má sjá hvernig tollkvótar hefðu þurft að breytast miðað við neysluna á árunum 2011-2013, hefðu þeir átt að halda í við innanlandsneyslu.

WTO tollkvótar miðað við neyslu á árunum 1986-1988 og 2011-2013²²

Vöruflokkar	Vörulídir	Meðalneysla 1986-1988	Núverandi tollkvóti		Meðalneysla 2011-2013*	Tollkvóti í dag	
			3% af neyslu	5% af neyslu		3% af neyslu	5% af neyslu
Nautgripakjöt	0201, 0202	Tonn					
	0206, 0210	1.897	57	95	4.304	129	215
Svínakjöt	0203, 0206	1.282	38	64	6.102	183	305
	0209, 0210						
Kindakjöt	0204, 0206	6.893	207	345			
	0210				6.424	193	321
	1502, 1602	1.723	52	86			
Alifuglakjöt	0207, 0210	1.184	36	59	8.245	247	412
Hrossakjöt	02 alls	298	9	15	589	18	29
	15-23 alls	299	9	15			
Egg	0407, 0408	2.051	62	103	2.693	81	88
Smjör	0405	1.060	32	53	1.756	53	88
Ostur	0406	2.350	71	118	5.723	172	286
	1905	138	4	7			

Ráðherra í órétti – hyggst Alþingi setja afturvirk lög?

Að mati Félags atvinnurekenda fór landbúnaðarráðherra langt út fyrir umboð sitt og heimildir í lögum er hann undirritaði búvörusamningana. Á það sérstaklega við um samninginn um starfsskilyrði nautgriparæktar.

Í samningnum er vísað til þess að hann sé gerður á grundvelli 30. greinar núgildandi búvörulaga nr. 99/1993. Ákvæði 30. gr. er eftirfarandi:

■ **30. gr.** Til þess að hafa stjórn á framleiðslu búvara þannig að hún verði í samræmi við tilgang laga þessara er [ráðherra]:¹⁾

a. rétt að leita eftir samningum fyrir hönd ríkisstjórnarinnar við [Bændasamtök Íslands]²⁾ um magn mjólkur- og sauðfjárafurða sem framleiðendum verður ábyrgt fullt verð fyrir á samningstímanum skv. 8. gr. Samningarnir skulu gerðir fyrir 1. ágúst ár hvert og gilda næsta verðlagsár. Heimilt er að semja til lengri tíma í einu og að binda samninga við einstakar búvörur. Á sama hátt er [ráðherra]¹⁾ heimilt í stað **ofanefndra samninga** að semja um beinar greiðslur ríkissjóðs til framleiðenda mjólkur- og sauðfjárafurða á lögbýlum. [leturbreyt. ÓPS]

b. heimilt að ákveða skiptingu framleiðslu einstakra búvara, þar með taldra þeirra sem um er samið skv. a-lið, eftir héruðum. Skal sú skipting miðuð við félagssvæði búnaðarsambandanna en ráðherra er þó heimilt að ákveða aðra svæðaskiptingu að fengnu samþykki [Bændasamtaka Íslands]³⁾ og viðkomandi búnaðarsambanda.

Heimilt er að skipta framleiðslu innan hvers svæðis eða fela stjórn viðkomandi búnaðarsambands eða samtaka framleiðenda, sem viðurkennd eru skv. 2. mgr. 4. gr., að skipta framleiðslunni milli einstakra framleiðenda samkvæmt reglugerð er ráðherra setur.

c. –d. ...⁴⁾

Ákvæði a-liðar 30. gr. mælir fyrir um ráðherra sé annars vegar rétt að gera samning við Bændasamtök Íslands um magn mjólkur- og sauðfjárafurða sem framleiðendum verður ábyrgt fullt verð fyrir en sá samningur skal gerður fyrir 1. ágúst ár hvert og gilda næsta verðlagsár. Fram kemur í ákvæðinu að heimilt sé að semja til lengri tíma í einu og að binda samninginn við einstaka tegundir af búvörum. Hins vegar má ráðherra, í stað nefndra samninga semja um beinar greiðslur ríkissjóðs til framleiðenda mjólkur- og sauðfjárafurða á lögbýlum. Af

skýru orðalagi a-liðar ákvæðisins er ljóst að hér getur ráðherra því valið um aðra aðferð af tveimur en ekki báðar.

Jafnframt er ráðherra, samkvæmt b. lið 30. gr. búvörulaga heimilt að ákveða skiptingu framleiðslu einstaka búvara. Heimilt er að skipta framleiðslu innan hvers svæðis eða fela stjórn viðkomandi búnaðarsambands eða samtaka framleiðenda, sem viðurkennd eru skv. 2. mgr. 4. gr., að skipta framleiðslunni milli einstakra framleiðenda samkvæmt reglugerð er ráðherra setur.

Ljóst er að heimildarákvæðið veitir ráðherra afmarkaðar heimildir til samningsgerðar um tiltekin atriði sem eru tæmandi talin í heimildarákvæðinu. Að sama skapi er ljóst að umræddur samningur sækir stoð sína til nágildandi búvörulaga og þarf að samræmast ákvæðum þeirra laga. Að mati FA getur umræddur samningur ekki sótt frekari stoð til síðar tilkominna breytinga á lögnum eins og þær sem lagðar eru til í 12. grein frumvarpsins en ákvæðið er eftirfarandi:

12. gr.

30. gr. laganna orðast svo:

Til þess að vinna að markmiðum stjórnvalda á hverjum tíma um framleiðslu búvara er ráðherra:

a. heimilt að leita eftir samningum fyrir hönd ríkisstjórnarinnar við Bændasamtök Íslands um framleiðsluskilyrði, stuðning og stjórn á magni búvara. Heimilt er að semja til lengri tíma í einu og að binda samninga við einstakar búvörur. Ráðherra er heimilt í stað fyrrgreindra samninga að semja um beinar greiðslur ríkissjóðs til framleiðenda nautgripa- og sauðfjárafurða á lögbýlum og framleiðenda garðyrkjuafurða á garðyrkjubýlum,

b. heimilt að ákveða mismunandi stuðningsgreiðslur eftir landsvæðum með tilliti til byggðasjónarmiða og mikilvægis einstakra búgreina á hverjum stað.

Heimilt er að mæla fyrir um endurskoðun samnings skv. 1. mgr. á samningstímanum þar sem metin eru áhrif og þróun samkvæmt samningi og teknar upp samningaviðræður að nýju teljist þess þörf.

Peir framleiðendur einir fá greiðslur í samræmi við samning samkvæmt þessari grein sem stunda landbúnað á lögbýli eða garðyrkjubýli, eru með virðisaukaskattsnúmer og starfsemi sem fellur undir atvinnugreinanúmer 01 og 02 í atvinnuvegaflokkun Hagstofu Íslands, sbr. ÍSAT2008, þó ekki starfsemi í undirflokkum 01.61, 01.62, 01.63, 01.64, 01.70 og 02.40.

Á hverju lögbýli eða garðyrkjubýli skal aðeins einn framleiðandi vera skráður handhafi greiðslna. Þó er einstaklingum í hjúskap eða óvígðri sambúð á hverju lögbýli heimilt að skrá tvo framleiðendur sem handhafa greiðslna. Þegar um fleiri sjálfstæða rekstraraðila er að ræða með aðskilinn búrekstur getur hver og einn þeirra verið handhafi greiðslna.

Fyrirvarar samningsins sjálfs, þá fyrst og fremst 16.4 gr. hans, breyta engu hér um gagnvart meginreglu íslensks réttar um bann við afturvirkni laga. Valdheimildir ráðherra ráðast af gildandi lögum og verður ekki, svo lögmeitt sé, skotið lagalegum grundvelli undir háttsemi ráðherra með því að setja afturvirk lög.

Ljóst má vera af efni samningsins að ráðherra samdi um fjölmörg atriði sem falla utan heimildar hans samkvæmt 30. gr. búvörulaga.

Samkvæmt orðskýringum í 2. gr. búvörulaga er greiðslumark lögbýlis tiltekið magn mjólkur mælt í lítrum sem ákveðið er fyrir hvert lögbýli og veitir rétt til beingreiðslu úr ríkissjóði. Ráðherra er samkvæmt 30. gr. búvörulaga heimilt að semja um að ábyrgjast gagnvart framleiðendum að fullt verð komi fyrir ákveðið magn af mjólkurafurðum. Í a-lið 30. gr. búvörulaga er vísað til 8. gr. laganna. Fullt verð í skilningi a-liðar 30. gr. laganna er það verð sem skal ákveðið eins og fyrir

er mælt í 8. gr. laganna nema annað sé tekið fram í samningi milli ráðherra og Bændasamtaka Íslands.

Í stað þess að fara að þessum heimildum sínum gerir ráðherra hins vegar samning sem mælir fyrir um að heildargreiðslumark skuli ákveðið fyrir árin 2017-2020 með sama hætti og fyrir árið 2016. Heimildarákvæðið mælti hins vegar aðeins fyrir um að heimilt væri að ábyrgjast tiltekið magn en ekki að semja um reikningsaðferð á því magni.

Í 5. til 10. gr. samningsins er samið um beingreiðslur vegna nautakjötsframleiðslu. Heimild 30. gr. búvörulaga nær hins vegar aðeins til mjólkurafurða og sauðfjárafurða. Þá er það skýrt í ákvæðinu að velja verður á milli samnings sem ábyrgist tiltekið fullt verð eða samnings sem mælir fyrir um beingreiðslur. Þá er hvergi að finna heimild til að semja um verðuppfærslu eins og þá sem fram kemur í 12. gr. samningsins.

Alvarlegast af framangreindu er hins vegar að mati Félags atvinnurekenda 13. gr. samningsins þar sem íslenska ríkið semur við einkaaðila um að leggja skatta á aðra einkaaðila sem eru í samkeppni við þann fyrrnefnda. Þar með semur ráðherra um að beita sér fyrir því að skerða og skaða hagsmuni eins einkaaðila í samkeppni hans við annan. Engin heimild er fyrir því að semja með þessum hætti. Þá er ljóst að skattlagningarvaldið liggur ekki hjá ráðherra og er ekki á valdsviði hans að beita sér fyrir þeirri mismunun sem þarna er lögð til.

Ljóst er að engar heimildir til gerðar þessa 10 ára samnings getur verið að finna í X. kafla búvörulaga sem gildir bara út árið 2016. Að lokum er á það benti að umræddur samningur er til 10 ára. Er þar um að ræða tífoldun á þeirri meginreglu um eins árs samning sem mælt er fyrir um í 30. gr. búvörulaga. Heimild ráðherra til að gera lengri samning en til 1 árs verður að skýra með þeim hætti að henni séu ákveðnar skorður settar, að hún sé ekki ótákmörkuð. Verður að mati FA að skýra ákvæðið með þeim hætti að það standi í vegi fyrir svo löngum samningi. Þá er leitað eftir umræddum samningum fyrir hönd *ríkisstjórnarinnar* en sé samningurinn til næstu 10 ára er ljóst að hann bindur mögulega margar ríkisstjórnir. Að mati félagsins raska ákvæði um endurskoðun umrædds samnings, sem útlistuð eru í 14. gr. hans, ekki framangreindum skilningi. Helgast þetta af þeirri ástæðu að ákvæði um endurskoðun hafa í eðli sínu ekki áhrif á skuldbindingargildi samningsins nema báðir aðilar samþykki breytingarnar.

FA vísar ennfremur til sjónarmiða um réttmætar væntingar og réttaröryggi. Almennur, sem og aðrir aðilar sem hafa hagsmuna að gæta af umræddum samningi, eiga að geta treyst því að fylgt sé ákvæðum búvörulaga við samningsgerð sem varðar svo ríka hagsmuni og hefur í för með sér íþyngjandi áhrif. Ákvæði 30. gr. a. búvörulaga mælir fyrir um heimild ráðherra til þess að semja til lengri tíma en til eins árs og með ákvæðinu er markaður rammi um samningsgerð á grundvelli ákvæðisins. Slíkur rammi byggir á sjónarmiðum um fyrirsjáanleika varðandi efni þeirra samninga sem heimilt er að gera á grundvelli ákvæðisins. Að mati Félags atvinnurekenda á að beita þessari heimild af varfærni

og standa almannahagsmunir og væntingar aðila, sem hafa hagsmuna að gæta af umræddum samningi, því í vegi að viðurkennd sé heimild ráðherra til að semja til 10 ára. Slíkur gildistími er fordæmalaus og með öllu ófyrirsjáanlegur með hliðsjón af texta ákvæðisins.

Að mati FA er það stórvarasamt fordæmi ef Alþingi ætlar að leggja blessun sína yfir að ráðherrar geri samninga sem þeir hafa enga lagaheimild til og sæki heimildina til Alþingis eftir á. Þessi ráðagerð er í andstöðu við ákvæði 2. gr. stjórnarskrár um þrískiptingu valds sem og þingræðisreglu íslenskrar stjórnskipunar enda er það löggjafinn sem kveður á um valdheimildir ráðherra en ekki hann sjálfur.

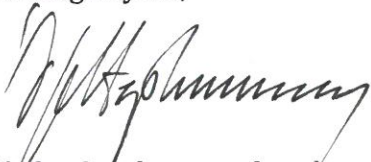
Glötuð tækifæri

Á heildina litið telur FA að með gerð þeirra búvörusamninga sem nú liggja fyrir hafi mikilvæg tækifæri farið forgörðum.

- Kostnaður skattgreiðenda af stuðningi við landbúnað lækkar ekkert; við blasir að á næstu tíu árum verði 130-140 milljörðum króna á núvirði varið til að styrkja atvinnurekendur í einni grein.
- Tækifærinu til að færa stuðninginn að stærstum hluta yfir í minna markaðstruflandi form, eins og gert hefur verið í flestum nágrannalöndum okkar, hefur verið sólundað.
- Menn hafa sömuleiðis kastað frá sér tækifæri til að draga úr óbeinum stuðningi neytenda við landbúnaðinn í formi tollverndar og auka þannig samkeppni við innlenda framleiðslu og hvata til hagræðingar, vöruþróunar og nýsköpunar.
- Tækifærið til að láta sömu lög og reglur gilda um starfsemi fyrirtækja í mjólkurframleiðslu og öðrum greinum var látið fara forgörðum. Það þýðir að það sem er glæpsamlegt í öðrum geirum er leyfilegt á mjólkurmarkaðnum.
- Síðast en ekki síst misstu stjórnvöld af tækifæri til að fá fulltrúa fleiri hagsmuna að borðinu og skapa þannig víðtækari sátt um landbúnaðinn. Nú blasir við að um þessi drjúgu útgjöld ríkissjóðs verður enginn friður næstu tíu árin.

Þegar við bætist að landbúnaðarráðherra fór gróflega út fyrir þær valdheimildir sem löggjafinn fékk honum með búvörulögum er ekki annað að gera en að hvetja Alþingi til að hafna alfarið því frumvarpi sem hér er til umfjöllunar. Félagið áskilur sér rétt til að koma frekari athugasemdum og sjónarmiðum á framfæri og lýsir sig ennfremur reiðubúið að funda frekar um málið, óski þingið eftir því.

Virðingarfyllst,



Ólafur Stephensen, framkvæmdastjóri FA

Fylgiskjal: Minnisblað um búvörusamning, dags. 8. janúar 2016.

Minnisblað um búvörusamning

Fulltrúar frá Alþýðusambandi Íslands, Neytendasamtökunum, Viðskiptaráði Íslands, Samtökum verslunar og þjónustu, Félagi atvinnurekenda, Samtökum skattgreiðenda, Félagi eldri borgara í Reykjavík og nágrenni auk fleiri hafa að undanfögnu rætt væntanlegan búvörusamning.

Það er mat framangreindra aðila að nýr búvörusamningur sé stórt mál sem hafi áhrif á fleiri aðila en þá sem að samningunum koma með beinum hætti. Því er óskað eftir að fulltrúar bænda, stjórnvalda og hópsins leiti sameiginlegra leiða til að breyta núverandi stuðningskerfi við landbúnað með eftirfarandi markmið að leiðarljósi:

1. Lækka matvælaverð til neytenda.
2. Tryggja rekstargrunn landbúnaðar sem atvinnugreinar.
3. Að við gerð nýs búvörusamnings verði horft til tillagna Samráðsvettvangs um aukna hagsæld þær fela m.a. í sér eftirfarandi:
 - a. Niðurgreiðslur færast frá sértækum búgreinastuðningi í átt að almennari jarðræktarstuðningi.
 - i. Jarðræktarstuðningur verður ný undirstaða
 1. Ríkið skiptir sér ekki af því hvað bændur framleiða, en hvetur til ræktunar lands.
 2. Stuðningurinn rennur í upphafi til núverandi beingreiðsluhafa
 - ii. Sértækur stuðningur við einstakar greinar minnkar.
 1. Sérstök stuðningskerfi verða áfram til fyrir lambakjöt, ull, nautakjöt og grænmeti, en í smærri mynd.
 - iii. Stuðningur við aðra þætti eykst.
 1. Stóraukinn fjárfestingarstuðningur eykur nýsköpun og nýliðun.
 2. Stuðningur við lífræna ræktun eykst.
 - b. Stuðlað verði að aukinni samkeppni á búvörumarkaði.
 - i. Lækka almenna tolla á landbúnaðarvörum um 50%.
 1. Innfluttar vörur skapa aukið samkeppnislegt aðhald gagnvart innlendri framleiðslu.
 2. Stuðlar að samkeppnishæfari landbúnaði og lækkandi verði til neytenda.
 - ii. Afnema tolla á alifuglum og svínakjöti.
 1. Verð á alifuglum og svínakjöti lækkar um 20-50%, neytendum til hagsbóta.
 2. Framleiðni viðkomandi matvælagreina mun þurfa að aukast verulega til að vera samkeppnishæf.
 - iii. Afnema tolla á öðrum vörum sem ekki keppa við innlenda framleiðslu.
 1. Á t.d. við um andakjöt, dádýr og parmesanost.
 2. Skapar aukinn hvata til framleiðniaukningar vegna staðkvæmdaráhrifa gagnvart innlendum landbúnaðarvörum.